Articulação e Transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro

Daniel Avelino[1]
Joana Alencar[2]

1 INTRODUÇÃO

A participação dos cidadãos e cidadãs na gestão pública pode ser definida como o "processo de construção social das políticas públicas que, conforme o interesse geral da sociedade democrática, canaliza, dá resposta ou amplia os direitos econômicos, sociais, culturais, políticos e civis das pessoas" (OEI, 2009). De modo mais amplo, está relacionada ao direito humano de participação, definido como "direito a participar no governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos" (ONU, 1948). Estas formulações gerais foram concretizadas, ao longo da história política brasileira, de formas muito diversas ou até antagônicas. Este artigo tem o objetivo de descrever as principais mudanças observadas nos últimos quinze anos (desde 2003) acerca da gestão da participação social no governo federal e procura analisar algumas de suas características.

2 A EXPANSÃO SETORIAL

Antes de 2003, as tendências observadas após a promulgação da Constituição Federal em 1988 mostraram uma frequente criação de novos espaços de participação nas diversas áreas de atuação governamental, em especial os conselhos (Gohn, 2007; Tatagiba, 2002; Avritzer e Pereira, 2005) e conferências (Faria *et al.*, 2012), enquanto os orçamentos participativos ganhavam o mundo (Allegretti *et al.*, 2012). Em resumo, nesse período, práticas participativas consideradas bem-sucedidas estimulavam sua própria replicação em áreas próximas.

Essa expansão de espaços participativos foi mantida e até ampliada depois de 2003, do ponto de vista setorial. As conferências tornaram-se comuns em diversas áreas que até então não haviam realizado semelhantes processos participativos (Souza *et al.*, 2013) e novos conselhos passaram a integrar a paisagem das estruturas administrativas do governo federal (Avelino e Santos, 2015). Juntamente a outras modalidades de interfaces, estava traçada a "emergência de uma 'ecologia' das relações Estado-sociedade no Brasil" (Pires e Vaz, 2012, p. 51) ou uma nova "arquitetura da participação social" (Teixeira, Souza e Lima, 2012).

Contudo, essa expansão setorial de quase três décadas não ocorreu sem problemas. As dificuldades de integração com as estruturas burocráticas existentes levaram a dificuldades de institucionalização (Lima *et al.*, 2014). A reprodução das lógicas de representação geraram desigualdades entre o perfil de representados e representantes (Alencar *et al.*, 2013), muito embora em menor grau do que nos espaços legislativos. Por fim, a grande incógnita sobre a efetividade destes espaços vem mobilizando uma larga agenda de pesquisa na área desde então (Pires, 2011).

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental.
2. Técnica de planejamento e pesquisa no Ipea.

Se já estavam criados antes de 2003, é a partir de então que os espaços participativos alcançam uma presença (no caso de órgãos participativos) ou uma frequência (no caso de processos participativos) suficientemente relevante para que devam ser considerados na gestão pública brasileira. Ou, pelo menos, para que não possam mais ser ignorados.

A instituição legal de sistemas de políticas públicas (mais fortalecidos após 2003) é a grande responsável por essa inserção da participação na gestão pública. Espaços participativos e organizações burocráticas estão fundados em valores e culturas muito diferentes entre si. A solução a esse impasse foi a adaptação (de ambas as partes) às lógicas próprias de cada política pública, em que os diversos programas do governo federal serviam como mediadores e pontos de convergências entre os atores governamentais e societais. Isso possibilitou, sob os grandes sistemas de políticas públicas inspirados na saúde e na assistência social, a formação de nichos de coexistência, marcados por linguagens e objetivos comuns, em que burocracia pública e atores sociais, se não cooperavam, pelo menos toleravam-se mutuamente. Replicando este modelo para outras áreas, a expansão setorial da participação (com as mesmas críticas sobre institucionalização, representatividade e efetividade) permaneceu sendo uma realidade na década de 2000 e primeira metade da década de 2010. Reconhecida essa continuidade, as iniciativas de promoção da transversalidade e articulação foram o grande diferencial introduzido a partir de 2003.

3 O DESAFIO DA TRANSVERSALIDADE

O grande problema da expansão setorial da participação é a excessiva fragmentação gerada. Os espaços participativos criados e mantidos em determinadas áreas governamentais pouca ou nenhuma interação são capazes de estabelecer com órgãos alheios a esse espectro setorial, tanto por falta de mandato legal quanto por ausência de proximidade com os seus burocratas. Isso produziu um cenário de participação estritamente vinculada a ministérios ou políticas, que exigia dos atores de movimentos sociais uma grande capacidade de reposicionamento (e ubiquidade) para acessar canais diferentes de acordo com as regras de competência acionadas por cada demanda em particular. Como uma consequência perversa, "os novos canais de participação política surgidos têm absorvido membros ativos destes movimentos, contribuindo, creio eu, para o declínio destes" (Scherer-Warren, 2005, p. 58).

As limitações do modelo de expansão setorial ficam ainda mais evidentes quando entram em cena questões transversais, que exigiam a mobilização de vários órgãos governamentais ao mesmo tempo. Algumas estratégias para tratar dessas situações foram adotadas a partir de 2003 e podem ser consideradas uma mudança em relação à lógica da fragmentação. Uma delas foi a criação de espaços transversais, em que as questões de interesse geral poderiam ser postas e discutidas junto à sociedade. Um primeiro exemplo desse projeto é a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, com características que o permitiam trazer para si qualquer tema, envolvido em um projeto nacional de desenvolvimento (Cardoso Jr., Santos e Alencar, 2010). Como este espaço, contudo, ainda dialogava pouco com as outras estruturas existentes, outra estratégia foi pensada por meio da utilização dos instrumentos formais de planejamento (e orçamento) como catalisadores para um debate mais amplo e articulado.

Em 2003 e 2007, a promoção da participação na formulação do Plano Plurianual (PPA) forçou gestores públicos e atores sociais a pensarem fora da lógica setorial. Essa estratégia ganhou corpo em 2011, com a instituição do Fórum Interconselhos (Avelino e Santos, 2014), que,

como espaço permanente (ou periódico) de debates, conseguiu, ao mesmo tempo, cruzar em rede as atribuições dos conselhos e comissões setoriais e pactuar processos de monitoramento que miravam à atuação governamental como um todo, sob o recorte das agendas transversais. Houve, ainda, iniciativas de promoção da participação nos instrumentos de orçamento federal – a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – com a mesma lógica de transversalidade (Avelino, 2017). Estava instituído, assim, um "segundo nível" de participação, em que canais preexistentes compunham o substrato básico para o desenvolvimento de estratégias mais agregadas não concorrentes, tratando de temas que os componentes não seriam capazes de alcançar isoladamente. O reconhecimento do Fórum Interconselhos com o Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas, em 2014, foi o ápice desse movimento.

4 O DESAFIO DA ARTICULAÇÃO

A coexistência entre uma expansão setorial da participação, de um lado, e iniciativas de promoção da transversalidade, de outro, evidenciou um sério problema de coordenação dos espaços participativos no governo federal (amplificado por sua replicação em níveis estaduais e municipais). A partir de 2003, essa visão levou à criação e, posteriormente, ao fortalecimento de órgãos governamentais com atribuições específicas de coordenação dos processos participativos, situados em posição hierárquica destacada junto à Presidência da República. O conjunto de estratégias desenvolvidas por esses atores fez surgir uma "gestão concentrada" (Avelino, 2015) da participação social, em contraste (mas não em substituição) à gestão setorial ou difusa a que os demais órgãos já estavam acostumados. Essa incumbência foi passada, em 2003, à Secretaria-Geral da Presidência da República, rebatizada em 2015 como Secretaria de Governo. Em menor grau, também a Casa Civil, a Controladoria-Geral da União e o Ministério do Planejamento trataram do tema de forma concentrada.

Encontrar o ponto de equilíbrio entre o respeito à autonomia setorial e a promoção da participação como um projeto nacional não era fácil, e as ações de gestão concentrada oscilaram entre o fomento aos espaços já existentes e a avocação de temas considerados estratégicos. Em 2011, a discussão do PPA 2012-2015 representou um grande ponto de inflexão, não apenas pela escala que tomaram iniciativas como o já mencionado Fórum Interconselhos, mas também porque no projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo foi inserida, de modo explícito, uma meta para "criar proposta de sistema nacional de participação social" (Brasil, 2011).[3] Esse compromisso, juntamente a todo o PPA 2012-2015, foi aprovado pelo Poder Legislativo (o mesmo que depois viria a contestar seu produto).[4]

A meta prevista no PPA foi cumprida pela Secretaria-Geral, por meio do desenvolvimento de uma Política Nacional de Participação Social, válida para o Poder Executivo Federal. Antecedida por uma série de debates e submetida a uma consulta pública em 2013, a textualização dessa estratégia

3. É a sétima meta do Objetivo 0609 (Ampliar o diálogo, a transparência e a participação social no âmbito da Administração Pública, de forma a promover maior interação entre o Estado e a sociedade), sob responsabilidade da Presidência da República no Programa 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública).

4. "Os argumentos utilizados pelo PDL proposto à Câmara sustentam que o decreto presidencial é inconstitucional, pois 'corrói as entranhas' do regime representativo. Segundo este documento, a intenção do decreto é 'implodir o regime de democracia representativa'. São usados, também, termos como 'sanha autoritária' e 'subversão da ordem constitucional' entre as justificativas listadas para sustar a norma." (Alencar e Ribeiro, 2014, p. 26).

foi convertida no Decreto nº 8.243,[5] editado em 2014 e imediatamente alvo de severas contestações, no que veio a ser conhecida como "polêmica bendita"[6] (Alencar e Ribeiro, 2014). Um dos projetos de decreto legislativo visando sustar os efeitos do decreto presidencial foi apresentado e aprovado pela Câmara dos Deputados e aguarda análise no Senado Federal. O debate sobre a criação de um sistema nacional de participação continua em aberto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão da participação social nos últimos quinze anos, envolvendo a continuidade da expansão setorial e a emergência de tentativas de articulação e transversalidade, pode ser caracterizada como um fenômeno complexo, heterogêneo e marcado por diversas tensões, ainda hoje não resolvidas. Não foi pretensão deste capítulo exaurir esses debates, mas evidenciar alguns dos elementos perceptíveis por meio dos debates sobre participação social, para que possam explicitar alguns desses conflitos.

A primeira tensão que merece destaque é aquela entre a manutenção ou a superação da participação setorial, herdada da Constituição Federal ou mesmo de práticas anteriores. Ao longo de todo o período analisado, foi evidente a preocupação em criar novos formatos, mas sem abandonar os que já existiam. Isso resultou em experiências pontuais e destacadas de inovação, convivendo com uma expansão setorial dos canais já existentes, sem respostas adequadas aos problemas já conhecidos, como os relacionados à institucionalização, à desigualdade de representação e à efetividade.

Disso decorre outra tensão, entre uma gestão difusa da participação e tentativas de institucionalizar uma gestão concentrada. Os órgãos setoriais mantiveram, durante o período, integral autonomia para criarem e gerirem os seus espaços participativos, com pouca ou nenhuma interferência dos órgãos centrais, a quem coube agir por estímulos e convencimentos, ou pela criação de novas estratégias por sua conta e risco.

A falta de implementação da Política Nacional de Participação Social – muito mais que sua contestação pelo Poder Legislativo – pode ser considerada o maior revés à estratégia de fortalecimento de uma gestão concentrada da participação social no governo federal, além de evidenciar a falta de consenso em torno do tema. Esses sinais indicam que as tensões acima apontadas, além de não resolvidas, ficaram ainda mais acirradas.

Por fim, todas essas considerações desaguam a partir de 2016 em um contexto marcado, além da interrupção de mandatos políticos por intervenção entre poderes, pelos riscos de "retrocesso social", "restrição desproporcional ao direito humano à liberdade de expressão", "criminalização dos movimentos sociais e de militantes" e "repressão policial contra os manifestantes".[7] Em um cenário menos democrático, em que até o direito ao voto direto é alvo de disputas (Brasil, 2017), discutir participação nas políticas públicas parece supérfluo e secundário. Será mesmo?

5. Disponível em: <https://goo.gl/IW8OQ8>. Acesso em: 21 ago. 2017.

6. "A proximidade da assinatura do decreto com o período eleitoral deu à temática da participação grande espaço no debate público, por meio de redes de televisão, revistas e jornais de grande circulação. Este debate teve um efeito não antecipado, que foi permitir à grande parte da população, que nunca tinha ouvido falar nos espaços institucionais de participação, ter acesso a informações para todos os gostos. Isso pode ser visto como bastante positivo, apesar dos riscos envolvidos na circulação de informações, muitas vezes distorcidas, a respeito do tema." (Alencar e Ribeiro, 2014, p. 27).

7. Conforme recomendações e moções do Conselho Nacional de Direitos Humanos, disponíveis em: <https://goo.gl/o9sZss>. Acesso em: 8 jun. 2017.

O modelo de gestão da participação, ao longo do período analisado, foi duramente criticado por outras duas visões aparentemente antagônicas sobre democracia. De um lado, as críticas às tentativas de articulação de um sistema nacional de participação, em especial durante a "polêmica bendita", mostraram uma reação verbalizada por parlamentares e veículos de mídia contra perspectivas de maior aproximação entre o Poder Executivo e a sociedade. De outro lado, as manifestações populares, principalmente de junho de 2013, vocalizavam uma demanda reprimida por mais poder de intervenção sobre as decisões públicas, sinalizando a insuficiência dos canais governamentais existentes. Essa disputa de fundo permanece a mesma em todas as questões políticas recentes.

Os debates sobre participação são uma metonímia para as discussões sobre democratização do Estado, que opõem, de um lado, uma elite política titular de poderes de decisão, e, de outro, todo o restante da sociedade. Os interesses desses dois grupos parecem cada vez menos conciliáveis. Não basta, portanto, apontar a qual país almejamos se não formos capazes de afirmar, com a mesma certeza, para quem essa nova nação será construída.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. L. O. *et al*. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013.

ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C. O decreto sobre a participação social no governo federal e a "polêmica bendita". **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 6, p. 23-28, nov. 2014.

ALLEGRETTI, G. *et al*. **Aprendendo com o Sul**: orçamento participativo no mundo – um convite à cooperação global. Bona: Engagement Global gGmbh, 2012. (Diálogo Global, n. 25).

AVELINO, D. P. Difusão e concentração: notas sobre a gestão da participação social no governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 8, p. 17-23. jul./dez. 2015.

_____. Planejamento, orçamento e participação social. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017. p. 175-206.

AVELINO, D. P; SANTOS, J. C. O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 164-182, 2014.

_____; _____. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. *In*: CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. A. V. (Orgs). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. p. 207-231.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, n. esp., p. 14-39, mar. 2005.

BRASIL. **PPA 2012-2015**: Plano Mais Brasil. Brasília: Secretaria de Governo, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/wjU14R>. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Frente parlamentar defende eleição direta em caso de vacância na Presidência da República. **Câmara Notícias**, 7 jun. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/xGL5iU>. Acesso em: 8 jun. 2017.

CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. (Orgs.). **Diálogos para o desenvolvimento**: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. Brasília: Ipea; CDES, 2010.

FARIA, C. F. *et al*. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, p. 249-284, 2012.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões de Nossa Época, n. 84).

LIMA, P. *et al*. **Conselhos nacionais**: elementos constitutivos para a sua institucionalização. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1951).

OEI – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS. **Carta Ibero-americana de Participação Cidadã na Gestão Pública**. Madri: OEI, 2009.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque: ONU, 1948.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

SCHERER-WARREN, I. **Redes de movimentos sociais**. 3. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2005.

SOUZA, C. *et al*. **Ampliação da participação na gestão pública**: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de Pesquisa).

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *In*: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (Orgs.). **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. p. 49-76.